



Citoyenneté, intégration, libre circulation : concepts variables pour régimes juridiques concentriques

Etienne Pataut

► To cite this version:

Etienne Pataut. Citoyenneté, intégration, libre circulation : concepts variables pour régimes juridiques concentriques : Citoyenneté de l'Union européenne 2012. RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen, 2012, 3, pp.621-638. halshs-01348923

HAL Id: halshs-01348923

<https://shs.hal.science/halshs-01348923>

Submitted on 1 Aug 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Citoyenneté, intégration, libre circulation : concepts variables pour régimes juridiques concentriques

Citoyenneté de l'Union européenne 2012

Etienne PATAUT

Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne (Paris 1)

VERSION DE TRAVAIL

1. 2013, année du citoyen

L'année 2013 a été déclarée « Année européenne du citoyen ». Cette déclaration fait actuellement l'objet d'une réflexion préparatoire, visant à la fois la meilleure connaissance par les citoyens de leurs droits et l'extension de ceux-ci.

2012 restera sans aucun doute dans les annales de l'histoire européenne comme une année de tempête. L'aggravation de la crise financière et les risques vitaux qui pèsent sur la construction européenne ont plongé toute l'Union dans une tourmente dont nul ne peut aujourd'hui prédire ce qui en résultera. Le seul point acquis est que l'architecture européenne n'en sortira pas identique. Les décisions politiques et institutionnelles majeures prises dans l'urgence sont en train de modifier l'équilibre des pouvoirs en Europe, comme l'ont montré à l'envi les analyses de la présente Revue. Qu'elles réussissent ou qu'elles échouent, l'Europe aura en 2013 changé de visage.

Au milieu de cette tempête, pourtant, le front de la citoyenneté est resté relativement calme et l'année 2012 sera peut-être bien plus une année de transition que de bouleversements. La Cour avait en 2011 frappé les esprits par des avancées aussi spectaculaires (*Zambrano*) qu'aussitôt nuancées (*McCarthy*) ; de son côté, le législateur mettait enfin en musique l'initiative citoyenne européenne, (sur tous ces points, V. la livraison précédente de la présente chronique, RTD eur. 2011. 561).

De même, 2013, de son côté, promet d'être une année très riche. Du côté de la Cour, de très importants arrêts sont attendus, notamment sur deux points, l'un et l'autre essentiels : la famille du citoyen et l'apport de la Charte des droits fondamentaux à l'interprétation des dispositions relatives à la citoyenneté (V. not. les affaires en cours C-87/12, *Ymeraga* ; C-86/12, *Alopka* ; C-45/12, *Radia Hadj Ahmed* ; C-635/11, *O. et S.* ;

C-249/11, *Byankov* ; C-83/11, *Muhammad Sazzadur* ; C-40/11 *Ida*). 2013 sera aussi l'heure d'un premier bilan de l'Initiative citoyenne européenne. 7 d'entre elles sont aujourd'hui enregistrées (1) et en attente de l'indispensable sésame du million de signatures. Les sujets en sont aussi divers qu'importants (extension du droit de vote aux citoyens européens, interdiction de la recherche sur les embryons, modification de la législation sur l'eau...), mais seul l'avenir pourra dire s'ils ont suffisamment emporté la conviction des citoyens de l'Union pour qu'ils parviennent à imposer leur volonté au législateur.

Enfin, 2013 sera l'« Année du citoyen européen ». Cette année du citoyen est d'abord un instrument de communication et de sensibilisation, comme le montre la présentation de la Commission, selon laquelle « l'objectif de l'année européenne des citoyens est d'aider les citoyens européens à exercer plus facilement leur droit de circuler et résider librement au sein de l'Union, en veillant à ce qu'ils puissent aisément être informés de leurs droits », avec pour ambition notamment de « susciter un débat sur les incidences et les potentialités du droit à la libre circulation, en ce qui concerne notamment le renforcement de la cohésion entre les citoyens et de leur compréhension mutuelle » (communiqué de presse IP/11/959). Avant d'être une source de modification législative, l'année du citoyen a donc d'abord vocation à être un instrument de connaissance, d'information et de débats.

Ce débat sera nourri par les citoyens eux-mêmes, invités aujourd'hui à répondre à un questionnaire sur leur approche et leurs attentes de la citoyenneté européenne (2). Il pourra s'inspirer aussi d'importantes études commanditées par la Commission, dont la dernière en date, consacrée à la « Citoyenneté participative » propose un certain nombre d'actions concrètes pour faire sortir la citoyenneté européenne du seul cénacle des juristes et lui donner un contenu dont les citoyens puissent s'emparer (3).

L'impact exact de ces études et questionnaires est bien évidemment impossible à déterminer à l'avance. Leur amplitude et leur généralité permettent toutefois d'en comprendre la philosophie générale : étendre et rendre concrets les droits des citoyens. Manifestement, les droits, non négligeables mais tout de même précis, du citoyen européen, sont aujourd'hui considérés comme trop étroits par les institutions européennes, et notamment la Commission. La possibilité d'acheter aisément un bien immobilier, de contracter, de trancher un litige familial font ou devraient faire partie des prérogatives du citoyen européen (4). On retrouve là la désormais traditionnelle opposition entre une conception stricte (et seule conforme aux traités) de la citoyenneté et celle, plus politique et plus mobilisatrice, du citoyen comme porteur de l'ensemble du projet de construction européenne. L'année 2013 permettra de dire si la réflexion en cours aura conduit à une extension des prérogatives du citoyen européen susceptible de réunir les deux acceptions du terme.

(1) Consultables sur : <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

(2) <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=EUCitizenship3&lang=fr>.

(3) V. Bryony Hoskins and David Kerr, Final Study Summary and Policy Recommendations : Participatory Citizenship in the European Union, mai 2012, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/report_4_final_study_summary_and_policy_recommendations.pdf.

(4) En ce sens, V. aussi les positions de la commissaire V. Reding et de l'Euro député A. Lamassoure dans B. Fauvarque-Cosson e.a., La citoyenneté européenne, Société de législation comparée, 2011.

En attendant, c'est toujours la libre circulation qui fait l'objet de la plus grande activité jurisprudentielle. Les arrêts rendus dans la période couverte concernent pour l'essentiel cette question et l'ensemble de ses ramifications. Cette relative abondance jurisprudentielle montre que la libre circulation reste décidément la prérogative principale du citoyen européen. Elle permet aussi de mettre l'accent sur la coexistence de différents régimes de libre circulation, qu'il n'est pas toujours très aisé de distinguer les uns des autres. Une telle remarque justifie de regarder l'ensemble des règles relatives à la libre circulation, sans porter d'attention excessive à la distinction entre citoyenneté et autres domaines. L'intérêt d'un tel changement de focale est de mettre l'accent sur un point très important auquel la présente chronique sera consacré : le caractère progressif et mouvant de l'accès aux différents droits qui composent la libre circulation. De l'intensité du lien de rattachement, rebaptisé « lien d'intégration », entre l'individu concerné et son Etat d'accueil dépendra l'étendue des droits auxquels il pourra prétendre. Ce régime juridique mouvant, qui résulte tant des textes mêmes que de leur interprétation par la Cour, n'est pas toujours facile à comprendre. Il n'existe pas en effet de séparation qui opposerait d'un côté un régime favorable de circulation, réservé aux citoyens, et de l'autre un régime strict, celui des ressortissants des Etats tiers. Entre les deux, trouvent leur place un ensemble de nuances, précisions, adaptations, qui ont pour conséquence qu'aujourd'hui coexistent une multiplicité de statuts juridiques des personnes. Le passage d'un régime à l'autre se fait fréquemment de manière insensible, en fonction de critères multiples : l'écoulement du temps, l'acquisition d'une nationalité, la fondation d'une famille... Tout cet ensemble de faits vise à tenir compte de la réalité et de la force du lien d'intégration qui unit une personne considérée avec le territoire de l'Union. Dès lors, sous ce vocable de lien d'intégration se dissimule un ensemble disparate d'éléments de rattachement, qui ont des conséquences précises et concrètes sur le régime juridique. Une esquisse de comparaison entre le régime des citoyens, d'un côté et celui des ressortissants Turcs, de l'autre tentera d'en relever les éléments les plus saillants.

2. La détermination du lien d'intégration des citoyens européens [CJUE 21 juill. 2011, *Dias*, C-325/09 (5) ; CJUE, gr. ch., 21 déc. 2011, *Tomasz Ziolkowski e.a.*, aff. jtes C-424/10 et 425/10 (6) ; CJUE 14 juin 2012, *Commission européenne c/ Pays-Bas*, C-542/09]

La détermination du degré d'intégration a des conséquences sur la nature du droit au séjour.

Le citoyen européen bénéficie d'un régime juridique très favorable. La libre circulation – et ses nombreuses ramifications – lui est garantie et les Etats presque entièrement dépourvus de marge d'appréciation. Pour autant, même ce citoyen verra son régime se modifier en fonction de l'intensité du lien qu'il entretient avec son Etat membre d'accueil. L'exemple le plus frappant, mais non le seul, est celui du droit au séjour permanent de la directive 2004/38 (7).

(5) Europe, 2011, n° 337, obs. F. Kauff-Gazin, RTD eur. 2011. 604, chron. S. Robin-Olivier ; JDE 2012. 85, obs. J.-Y. Carlier ; RDT. 2011. 601, note S. Robin-Olivier.

(6) Europe, 2012, n° 63, obs. F. Kauff-Gazin ; JDE 2012. 85, obs. J.-Y. Carlier.

(7) Dir. 2004/38 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et séjourner librement sur le territoire des Etats membres, JOUE L 158, p. 77.

4 Etienne Pataut

Celui-ci entraîne un certain nombre de conséquences, dont la principale est de ne plus subordonner le séjour à une condition de travail ou de ressources. Le résident permanent voit son séjour dans l'Etat d'accueil presque totalement garanti, et il est par voie de conséquence protégé contre toute forme d'éloignement qui ne résulterait pas de la violation de l'ordre public, de la santé publique ou de la sécurité publique.

Il reste à déterminer les conditions d'accès à ce statut. Celles-ci sont posées par les articles 16 et suivants de la directive, et la principale est un séjour légal ininterrompu de 5 ans dans l'Etat membre d'accueil.

Le sens général de cette disposition est extrêmement clair et aisé à comprendre. Le risque constamment invoqué en matière de libre circulation est celui d'un « tourisme social », par lequel un citoyen européen se déplacerait uniquement dans le but de se placer sous le filet protecteur de l'Etat providence d'un Etat d'accueil plus généreux que l'Etat d'origine. Cette crainte incite les Etats à prévoir quelques limites en matière de libre circulation, en exigeant, selon la formule rituelle, que le citoyen ne devienne pas « une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil » (dir. 2004/38, considérant 10). Dès lors, l'architecture générale de la directive repose sur une accession à des droits de plus en plus forts, dépendants du degré d'intégration de l'intéressé dans l'Etat membre d'accueil. Trois degrés sont prévus, trois cercles concentriques : un séjour de moins de trois mois ne permet pas d'accéder aux prestations de l'Etat d'accueil, un séjour entre trois mois et cinq ans permet d'y avoir recours dans des conditions « raisonnables », dont l'appréciation variera en fonction de l'avantage sollicité et de la situation globale de l'intéressé, un séjour supérieur à cinq ans, enfin, permettra un accès total aux droits et avantages sociaux dans l'Etat d'accueil. C'est bien le degré d'intégration, déterminé par la durée et la légalité du séjour, qui préside à l'accroissement progressif des droits du citoyen mobile.

Mais ces cercles concentriques s'enchaînent eux-mêmes dans la construction qui a été mise en place – et jamais remise en cause – en matière de libre circulation des travailleurs. La distinction entre les régimes juridiques a, certes, perdu l'essentiel de son intérêt, le citoyen européen étant, dans l'ensemble, désormais pourvu des droits du travailleur. La différence, pourtant, ressurgi parfois, obligeant à trouver une justification convaincante. Là encore, dans l'esprit de la Cour, c'est le lien d'intégration tel qu'elle le définit par touche progressive, qui permet de distinguer les régimes juridiques. La notion de lien d'intégration devient donc progressivement au centre de toute la construction jurisprudentielle, et l'importance de sa définition est donc déterminante.

Celle-ci, pourtant, n'est pas toujours très aisée, comme le montrent plusieurs affaires soumises cette année à la sagacité de la Cour.

Le recours en manquement *Commission c/ Pays Bas* dans l'affaire C-542/09, tout d'abord, portait sur une obligation de résidence subordonnant l'octroi d'une bourse d'étude néerlandaises en cas d'études à l'étranger. En vertu de la loi néerlandaise, pour bénéficier du financement en question, un étudiant membre de la famille d'un travailleur d'un autre Etat membre devait, entre autres conditions, avoir résidé légalement au moins trois ans aux Pays-Bas au cours des six années précédant son inscription en vue de poursuivre des études supérieures.

La Commission et la Cour après elle estiment qu'il s'agit d'une règle constitutive d'une discrimination indirecte portant atteinte à la libre circulation des travailleurs. Selon leur raisonnement, une condition de résidence telle que celle en cause est constitutive d'une discrimination indirecte dans la mesure où, en pratique, elle vise essentielle-

ment des travailleurs (ou leur famille) non nationaux. Dès lors, même si le critère de distinction est neutre la mise en œuvre de celui-ci, conduit bien à une discrimination. La bourse en cause étant bien un avantage social au sens des règles de libre circulation, elle entre dans le champ d'application du droit de l'Union et l'exigence néerlandaise doit donc être écartée comme contraire aux impératifs de la libre circulation et aucune des justifications proposées par les Pays Bas ne convainc la Cour qu'une exception s'impose ici.

Par ailleurs — et, ici, surtout — l'arrêt donne à la Cour une occasion de clarifier les régimes juridiques respectifs du citoyen et du travailleur. Les Pays-Bas, invoquant au soutien de leur position les arrêts *Bidar* (CJCE 15 mars 2005, C-209/03) et *Förster* (18 nov. 2008, C-158/07) soulignaient en effet qu'une condition de résidence a parfois été acceptée par la Cour de justice pour l'octroi d'une bourse étudiante. Ils s'étonnaient, dès lors, qu'une telle condition de résidence puisse être interdite dans le cas qui était soumis à l'appréciation de la Cour.

C'est pour répondre à cette objection que la Cour s'appuie sur la distinction entre citoyen et travailleur. En effet, dit la Cour, si la solution est effectivement différente, c'est parce que dans les arrêts en cause, les bénéficiaires ne pouvaient pas prétendre à la qualité de travailleur (ou de membre de leur famille), mais relevaient simplement du « régime général » de liberté de circulation des citoyens européens. La différence est fondamentale. Pour les citoyens inactifs, et donc potentiellement à la charge de l'Etat d'accueil, la Cour accorde aux Etats membres « d'exiger des ressortissants d'autres Etats membres *un certain niveau d'intégration* dans leurs sociétés afin de pouvoir bénéficier d'avantages sociaux, tels que des aides financières à l'enseignement », niveau d'intégration qui serait établi par une résidence d'une certaine durée (point 63, c'est nous qui soulignons). Une telle exigence serait en revanche inappropriée pour les travailleurs.

Pour la Cour en effet :

« S'agissant de travailleurs migrants et frontaliers, le fait d'avoir accédé au marché du travail d'un Etat membre crée, en principe, le lien d'intégration suffisant dans la société de cet Etat leur permettant d'y bénéficier du principe d'égalité de traitement par rapport aux travailleurs nationaux quant aux avantages sociaux » (point 65) ; et elle ajoute, au point suivant : « Le lien d'intégration résulte notamment du fait que, avec les contributions fiscales qu'il paye dans l'Etat membre d'accueil en vertu de l'activité salariée qu'il y exerce, le travailleur migrant contribue aussi au financement des politiques sociales de cet Etat et doit en profiter dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux ».

Le lien d'intégration que met en évidence la Cour est donc bien ce qui justifie la différence de régime juridique soit, en l'espèce, une condition de résidence supplémentaire imposée dans un cas et refusée dans l'autre. La qualité de travailleur impliquerait une intégration particulièrement forte, qui justifie un accès plus rapide aux prestations sociales de l'Etat d'accueil.

La vision que se fait la Cour du lien d'intégration laisse, au premier abord, un peu perplexe. Serait-ce à dire que la capacité financière et contributive d'un individu serait le critère d'intégration de cet individu dans un Etat, justifiant d'un régime juridique plus favorable ? La capacité de l'individu de participer au financement de la protection sociale ou, à tout le moins, de ne pas être une charge pour celle-ci, semble bien en effet être devenu aujourd'hui l'un des critères d'intégration mis en avant par la Cour de justice.

Une telle solution s'explique. Elle suppose toutefois d'avoir de la notion de lien d'intégration une vision assez large, qui n'est peut-être pas celle qui vient le plus spontanément à l'esprit. Elle suppose, pour la comprendre tout à fait, que soient mis en balance les intérêts respectifs du citoyen et de l'Etat membre d'accueil.

Deux arrêts permettent de s'en convaincre : les arrêts *Dias* et *Ziolkowski*, l'un et l'autre très proches et directement liés aux problèmes temporels d'entrée en vigueur de la directive.

Dans la première affaire, la demanderesse, une Portugaise installée en Grande-Bretagne, demandait le versement d'une prestation sociale dénommée « complément de revenu », qui n'était susceptible d'être versée qu'à ceux qui pouvaient se prévaloir d'un « droit de séjour ». Se posait dès lors la question de la définition même de ce droit de séjour, étant entendu que Mme Dias était physiquement présente au Royaume-Uni depuis plus de dix ans, mais avait alterné les périodes d'emploi et de cessation volontaire d'activité. Dès lors, il lui était difficile de se prévaloir de cinq ans ininterrompus en qualité de travailleur ou, en tout cas, sans avoir été une charge pour l'Etat membre d'accueil, condition du séjour légal au sens de la directive.

Au soutien de sa position, Mme Dias se prévalait d'un titre de séjour de 5 ans délivré en 2000 par le Royaume-Uni pour faire valoir ses cinq ans de séjour légal. L'argument, pourtant, n'a pas convaincu pas la Cour, qui s'est appuyée sur sa jurisprudence traditionnelle relative au caractère purement déclaratif et non constitutif du titre de séjour. L'existence d'un tel titre, obtenu sur le fondement des textes antérieurs à la directive 2004/38, ne suffisait pas pour elle à établir que les conditions exigées par ce texte pour l'obtention du droit de séjour permanent étaient bien remplies.

C'est qu'en effet la question se doublait d'une difficulté temporelle particulière, qui constitue l'intérêt principal de l'arrêt. Le bénéfice du droit de séjour permanent étant une création de la directive 2004/38, celui-ci ne pouvait être établi avant la date limite de transposition de la directive, soit le 30 avril 2006. Dès lors, même si, comme la Cour l'avait déjà établi (CJUE 7 oct. 2010, C-162/ 09, *Lassal*), il doit pouvoir être tenu compte des périodes de séjour antérieures à l'entrée en vigueur de la directive, il n'en reste pas moins que Mme Dias devait établir qu'elle avait effectivement acquis son droit de séjour permanent au 30 avril 2006. Dès lors, les éventuelles périodes d'inactivités postérieures à ces cinq ans de séjour légal, mais antérieures à la date limite de transposition de la directive, pourraient être de nature à remettre en cause le droit au séjour permanent.

L'hypothèse d'une alternance de périodes d'activité et d'inactivité n'est pas directement envisagée par la directive, qui ne considère que l'hypothèse où l'individu quitterait l'Etat d'accueil. C'est donc par analogie avec cette dernière situation que raisonne la Cour, en considérant (point 63) que « le lien d'intégration entre la personne concernée et cet Etat membre est également mis en cause dans le cas d'un citoyen qui, tout en ayant séjourné légalement pendant une période interrompue de cinq ans, décide par la suite de rester dans cet Etat membre sans disposer d'un droit de séjour ». L'article 16-4 de la directive prévoyant que c'est une absence de deux ans consécutifs qui remet en cause le droit au séjour, la Cour en déduit que c'est une inactivité de la même durée, deux ans, qui remet en cause le droit au séjour. La solution est en l'espèce favorable à Mme Dias, qui, au jour de la transposition, n'avait pas atteint les deux ans consécutifs de chômage.

L'affaire *Ziolkowski*, quant à elle concernait deux Polonais entrés en Allemagne en septembre 1989 et en mai 1990. La date de ces arrivées permet de présumer que leur

arrivée est concomitante aux troubles politiques qui ont saisi la Pologne comme les autres pays ex-socialistes d'Europe centrale et orientale et qui ont finalement conduit à une modification des régimes politiques de ces pays. C'est sans doute ce qui explique que des permis de séjour aient été accordés aux individus concernés « à titre humanitaire ». Sur le fondement de ces titres, ils sont restés en Allemagne, jusqu'en 2005, date à laquelle ils ont demandé l'obtention du droit de séjour permanent au sens de l'article 16 de la directive 2004/38. Faute de ressources suffisantes, celui-ci leur fut refusé, refus contesté par les intéressés. Deux questions ont alors été posées la Cour : la première portait sur le point de savoir si les dates de séjours antérieurs à l'adhésion de la Pologne à l'Union pouvaient être prises en considération, la seconde si les autorisations de séjour accordées par un Etat membre en application de ses propres règles permettaient l'obtention du droit au séjour permanent de la directive.

La réponse de la Cour est rigoureuse. Les périodes de séjour antérieures à l'adhésion peuvent être prises en compte, sauf éventuelle solution contraire dans l'acte d'adhésion. Mais en revanche, pour pouvoir être considérées comme susceptibles de faire accéder au droit au séjour permanent, les conditions propres de la directive 2004/38 doivent être respectées. En pratique, cela implique que les intéressés remplissent les conditions de l'article 7 de la directive, c'est-à-dire soient ou bien des travailleurs ou bien détenteurs de ressources suffisantes. Tel n'était manifestement pas le cas en l'espèce, puisque c'est l'absence de ressources qui justifiait le refus de renouvellement de titre.

Les deux arrêts, *Dias* et *Ziolkowski*, concernaient donc des questions temporaires et spécifiques, mais qui posent très clairement une difficulté de principe d'envergure.

L'affaire *Dias* était particulière dans la mesure où l'intéressée avait effectivement travaillé pendant un période de plus de cinq ans, mais cette période de cinq ans s'était achevée avant l'entrée en vigueur de la directive et avait été suivie d'une période d'inactivité. C'est donc une situation qui va se raréfier mécaniquement avec le passage du temps, puisque, d'ici quelque temps, les périodes de cinq ans de travail consécutifs s'achèveront toutes postérieurement à cette entrée en vigueur et qu'une fois le droit au séjour permanent acquis, d'éventuelles période postérieures d'inactivités n'auront pas d'impact sur celui-ci. L'affaire *Ziolkowski*, quant à elle, s'explique par le fait qu'à la date d'entrée sur le territoire allemand, la Pologne n'était pas membre de l'Union européenne. Les conditions de délivrance des premiers titres de séjour résultaient donc de l'application du droit national. Depuis l'adhésion, la circulation d'un ressortissant polonais vers l'Allemagne relève bien évidemment de l'application exclusive du droit de l'Union, et la question ne se posera donc plus.

Il n'en reste pas moins que les deux affaires soulèvent une difficulté importante quant aux conditions d'octroi du droit au séjour permanent et, partant, quant à la définition exacte de ce qu'il faut entendre par « lien d'intégration ». Il est désormais établi, grâce à ces deux arrêts, que le « séjour légal » auquel fait référence l'article 16 est un séjour qui correspond aux exigences de l'article 7, et donc, en pratique, concerne le travailleur ou ceux dont les ressources sont suffisantes pour ne pas devenir une charge pour l'Etat d'accueil. En tant que telle, donc, la longueur de la résidence ne suffit pas. Dès lors, les dix ans de résidence de Mme Dias et les 15 ans de résidence de M. Ziolkowski ne suffisent pas à faire d'eux des bénéficiaires du droit de séjour permanent.

La solution, pour conforme à la directive 2004/38 qu'elle soit, oblige la Cour à révéler exactement ce qu'elle entend par lien d'intégration. Dans une importante incise, la Cour affirme dans l'arrêt *Dias* que : « le lien d'intégration qui préside à l'acquisition du droit au séjour permanent [...] est fondé non seulement sur des facteurs spatiaux et temporels,

mais également sur des facteurs qualitatifs relatifs au degré d'intégration dans l'Etat d'accueil » (point 64). Mais ces facteurs qualitatifs eux-mêmes sont assez peu explicites et non définis, ni dans l'affaire *Dias*, ni dans l'affaire *Ziolkowski*. Dans l'un et l'autre cas (comme dans l'arrêt *Commission c/ Pays Bas*, on l'a vu), paraissent en revanche directement essentiels les ressources et l'autonomie financière de l'intéressé. Dans l'affaire *Dias*, c'est la période d'interruption volontaire d'activité, qui remet en cause le droit au séjour ; dans l'affaire *Ziolkowski*, l'accueil « à titre humanitaire » ne permet pas au demandeur de remplir les conditions du droit au séjour permanent. Il semble dès lors, que ne serait en voie d'intégration que celui qui non seulement réside légalement sur le territoire de l'Etat d'accueil, mais encore qui s'assume financièrement.

Il y a là une sorte de paradoxe, qui montre bien toute l'ambiguïté de cette construction ; car tout dépend, en réalité, de quel côté du lien l'interprète porte le regard.

D'un côté, en effet, est soulignée la nécessité de l'intégration d'une personne donnée dans une société donnée. Une telle intégration, comme le dit la Cour, résulte nécessairement de critères variables, susceptibles de faire l'objet d'une appréciation *in concreto*, rétive à tout critère trop fermement défini. Telle est exactement l'approche pour la définition de la résidence habituelle dans le contexte proche, mais différent, du règlement Bruxelles 2. C'est en effet pour ce règlement que la Cour a pu affirmer que celle-ci se situait :

« au lieu qui traduit une certaine intégration de l'enfant dans un environnement social et familial. A cette fin, doivent notamment être pris en considération la durée, la régularité, les conditions et les raisons du séjour sur le territoire de l'EM et du déménagement de la famille dans cet Etat, la nationalité de l'enfant, le lieu et les conditions de scolarisation, les connaissances linguistiques ainsi que les rapports familiaux et sociaux entretenus par l'enfant dans ledit Etat. Il appartient à la juridiction nationale d'établir la résidence habituelle de l'enfant en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait particulières à chaque cas d'espèce » (8).

Quoique variables et susceptibles d'appréciations diverses, tous ces critères ont pour caractéristiques communes d'être centrés sur la personne. Le faisceau d'indices qui est construit est uniquement celui qui unit une personne à une société donnée. Les seuls intérêts en jeu sont les intérêts privés, les intérêts de l'Etat, en revanche, sont à peu près ignorés. Il n'y a là rien de surprenant pour des litiges en matière de filiation, essentiellement privés.

C'est très différent en matière de libre circulation ; car alors, en effet, il est nécessaire de prendre en considération les intérêts de l'autre acteur du lien d'intégration : l'Etat d'accueil. En matière de libre circulation, et, plus largement, d'immigration, l'intérêt global d'une société donnée et, tout particulièrement, la nécessité de la sauvegarde de son système social, sont évidemment en cause. Dès lors, le degré d'intégration ne peut être uniquement évalué à partir des seuls intérêts privés. Il y a là une balance des intérêts dont la détermination résulte éminemment du législateur. Tel est bien la tâche à laquelle s'est attelée le législateur européen : essayer de déterminer les conditions dans lesquelles on fera valoir tel élément plutôt que tel autre. Plus concrètement, les intérêts de l'Etat sont absolument prépondérants pour un séjour de moins de trois mois, équilibrés avec les intérêts de la personne pour un séjour de moins de cinq ans, beaucoup plus fermement minorés pour un séjour légal de plus de cinq ans. Et le passage d'une étape à

(8) CJCE 2 avr. 2009, aff. C-523/07, Rev. crit. DIP 2009. 791, note E. Gallant.

l'autre ne résulte pas uniquement du déroulement du temps, mais aussi de critères qualitatifs relatifs à l'autonomie financière de l'individu concerné.

C'est pour cela qu'*in fine*, les arrêts *Dias* et *Ziolkowski* semblent pouvoir être compris et approuvés : leurs solutions sont, certes, assez restrictives (9), mais tel est bien le choix fondamental du législateur européen : ne permettre l'intégration définitive par l'octroi d'un séjour permanent que lorsque l'individu en cause s'est effectivement financièrement assumé pendant cinq années consécutives. Ce n'est qu'à ce prix que celui-ci sera ensuite pris entièrement en charge par la société d'accueil, même si les vicissitudes de l'existence le conduisent plus tard à devenir dépendant du système d'aide sociale.

Une telle solution est bien l'illustration de la particularité du lien d'intégration en matière de libre circulation. L'autonomie financière, la participation au financement de la protection sociale de l'Etat d'accueil, participent de ce lien d'intégration. C'est ce qui justifie que les conditions ne soient pas exactement les mêmes pour les travailleurs et les inactifs. Il sera plus difficile à ces derniers d'obtenir le statut de résident permanent (*Dias*, *Ziolkowski*), une condition de résidence supplémentaire peut leur être imposée pour l'obtention d'un avantage social particulier comme une bourse d'étude (*Commission c/ Pays-Bas*). Cette différence de régime entre l'actif et l'inactif, entre le citoyen et le travailleur, tient bien, dans l'analyse de la Cour, à une vision différente de ce qu'est le lien d'intégration.

Dès lors, comme on le voit, ce lien d'intégration si souvent invoqué par la Cour et par les avocats généraux, ne peut pas être compris sans tenir compte de la dimension étatique qui est la sienne en matière de libre circulation. C'est cela qui justifie que ce lien ne soit pas uniquement apprécié en fonction de critères purement factuels, à la différence de la résidence habituelle, mais enserré dans des critères relativement précis et tenant compte de l'autonomie financière de l'individu en cause. L'objectif est ici de parvenir à un équilibre entre les intérêts en présence, équilibre qui, encore une fois, relève fondamentalement du travail du législateur.

Il ne faut pas se dissimuler, toutefois, le caractère précaire de cet équilibre. Il devra, tout particulièrement, être confronté à la mécanique particulière des droits fondamentaux. Au fil d'une jurisprudence bien connue, la Cour européenne des droits de l'homme a en effet fait parfois prévaloir ses conceptions du droit de mener une vie familiale normale ou de la protection de la vie privée contre les intérêts de l'Etat en cause (10). La Charte européenne des droits fondamentaux reprenant la plupart de ces droits, il reste donc à confronter, lors de sa mise en œuvre pratique, les exigences de la directive 2004/38 avec celles de la charte. Il est trop tôt pour savoir exactement ce que va donner une telle confrontation, mais il reste que, comme on l'a déjà souligné, l'intégration des droits fondamentaux du citoyen dans le régime juridique qui est le sien est bien l'un des grands défis des prochaines années.

(9) On notera, comme le fait remarquer avec finesse J.-Y. Carlier (*op. cit.* p. 91) que la solution *Ziolkowski* n'est d'ailleurs pas nécessairement défavorable aux intérêts des étrangers. Les Etats membres restent en effet dans certaines situations libres d'octroyer un droit au séjour sur des bases propres (par exemple un motif humanitaire), ce qu'ils seront peut-être d'autant plus enclin à faire que cette décision ne les obligera pas à l'octroi d'un droit au séjour permanent au sens de la directive.

(10) Sur l'ensemble de cette jurisprudence, V. par. ex. D. Lochak, Droits et libertés des étrangers, J.-Cl. internat., fasc. 524-35 s.

3. Le lien d'intégration à l'épreuve d'un accord d'association : les travailleurs turcs [CJUE 21 juill. 2011, *Oguz*, C-186/10 ; CJUE 29 sept. 2011, *Unal*, C-187/10 ; CJUE 15 nov. 2011, *Dereci*, C-256/11 ; CJUE 8 déc. 2011, *Ziebell*, C-371/08 ; CJUE 29 mars 2012, *Kahcevi et Inan*, C-7/10 et C-9/10 ; CJUE 19 juill. 2012, *Dülger*, C-451/11]

La situation des travailleurs turcs dépend elle aussi de leur degré d'intégration dans leur Etat membre d'accueil ; la détermination de celui-ci peut conduire à remettre en question les règles relatives au conflit de nationalités.

L'Union européenne et la Turquie sont liées depuis 1963 par un accord d'association dit « Accord d'Ankara » (Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, JOCE 1964. 217, p. 3687). Cet accord qui était le premier pas d'un long chemin toujours inachevé vers l'adhésion, visait à intégrer la Turquie dans la construction en cours du marché européen, qui en était alors à ses premiers balbutiements. Il comportait donc divers volets, sur l'agriculture, l'union douanière ou les libertés de circulation. Sur la liberté de circulation des personnes, l'objectif affiché par l'article 12 de l'accord était d'étendre aux travailleurs turcs la liberté de circulation qui était garantie aux travailleurs des Etats membres. Cette extension, toutefois, ne devait se faire que progressivement. Aussi l'accord a-t-il été complété par un certain nombre d'actes complémentaires, au premier rang desquels le protocole additionnel du 23 novembre 1970 (JOCE 1972, L 293, p. 1) et une institution particulière, le Conseil d'association, a-t-elle été créée pour veiller à la mise en œuvre des dispositions contenues dans ces différents textes. A son tour, ce Conseil a adopté diverses décisions dont l'une, la décision n° 1/80 est très fréquemment en cause dans le contentieux. Ce sont en effet quelques dispositions de cette décision qui, aujourd'hui, constituent le régime de base de la libre circulation des travailleurs turcs sur le territoire de l'Union.

Deux disposition, particulièrement, sont fréquemment invoquées : les articles 6 et 7 de la décision n° 1/80. La première prévoit que les travailleurs turcs « appartenant au marché régulier de l'emploi d'un Etat membre » bénéficient de différents droits, d'autant plus forts que le séjour est long : droit au renouvellement du permis de travail pour un même travail au bout d'un an ; droit de répondre à une offre d'emploi, mais en pouvant se faire opposer la situation locale de l'emploi, au bout de trois ans ; libre accès à toute activité salariée au bout de quatre ans. La seconde concerne les membres de la famille de ces travailleurs turcs appartenant au marché régulier de l'emploi d'un Etat membre. Ce texte dispose que si ceux-ci ont été autorisés à rejoindre le travailleur, ils bénéficient de certains droits en matière d'accès à l'emploi, eux aussi variables en fonction du temps passé.

Le régime juridique des Turcs est donc totalement autonome par rapport à celui des citoyens européens et, même de la libre circulation des travailleurs. Il emprunte toutefois au régime général quelques unes de ses caractéristiques fondamentales, dont la moindre n'est pas de faire varier l'intensité des droits en fonction de la durée de la présence sur le territoire de l'Etat membre. A nouveau, on retrouve donc cette idée fondamentale : plus forte est l'intégration, plus solides sont les droits. Ici, il ne fait aucun doute que l'intégration dont il s'agit est de nature avant tout économique. Comme le rappelle la Cour régulièrement, il s'agit bien de droits qui sont accordés aux seuls travailleurs et à leur famille. La volonté de ne pas faire peser une charge financière sur les Etats ne fait en la matière absolument aucun doute. Dès lors, il ne saurait être question

d'extension de la libre circulation à d'autres que les travailleurs et les citoyens turcs sont très loin de bénéficier du même régime favorable que leurs homologues européens.

Aucun arrêt ne l'établit mieux que l'arrêt *Ziebell* (11). M. Ziebell est un toxicomane turc, régulièrement condamné à des peines d'amende ou d'emprisonnement. En raison de ces condamnations, et malgré un titre de séjour illimité, les autorités allemandes ont ordonné l'expulsion d'Allemagne de l'intéressé. Pour s'opposer à cette décision, M. Ziebell invoque la protection particulière dont bénéficient les citoyens européens, en application de la directive 2004/38 et soutient que les travailleurs turcs, lorsqu'ils sont résidents en Europe depuis plus de dix ans, doivent se voir appliquer le même régime par analogie.

La réponse de la Cour est pourtant sans appel – et négative. La différence reste en effet fondamentale entre la finalité de l'accord UE-Turquie, qui est exclusivement économique et la directive 2004/38, qui vise à mettre en œuvre les droits spécifiques dont bénéficient les citoyens européens. Comme l'affirme la Cour, aux points 72 et 73 :

« A la différence du droit de l'Union tel qu'il résulte de la directive 2004/38, l'association CEE-Turquie ne poursuit qu'un but purement économique et se limite à réaliser progressivement la libre circulation des travailleurs. En revanche, la notion même de citoyenneté [...] est propre au droit de l'Union [...] et justifie la reconnaissance au profit des seuls citoyens de l'Union de garanties considérablement renforcées ».

Dès lors, si l'analogie n'est pas interdite, c'est à condition de comparer entre la libre circulation des travailleurs européens et des travailleurs turcs. Tous les avantages spécifiques conférés aux citoyens européens dans leur ensemble ne sauraient être étendus aux Turcs. Les protections dont bénéficient les ressortissants turcs ne sont pas celles qui profitent aux citoyens, mais celles qui bénéficient à n'importe quel autre résident de longue durée ressortissants d'un pays tiers, en application des termes de la directive 2003/109. Partant, les ressortissants turcs sont donc rejetés du régime spécifique des européens et confondus avec les ressortissants de n'importe quelle autre nationalité (12).

La différence est donc extrêmement nette dans son principe.

Pourtant, au fil d'une jurisprudence assez audacieuse (13), il n'en reste pas moins que les Turcs bénéficient bien d'un régime qui est différent de ceux des autres ressortissants des Etats tiers et que, si l'assimilation au citoyen européen ne saurait être complète, elle n'en est pas pour autant totalement absente.

Aucun exemple cette année n'en est plus marquant que l'affaire *Kahcevi et Inan* qui portait sur une question de libre circulation, mais n'en soulevait pas moins une délicate et importante question de conflit de nationalités.

L'affaire concernait deux ressortissants turcs admis au séjour aux Pays-Bas, dans des conditions qui ne sont pas décrites en détail dans l'arrêt, mais qui tiennent manifestement à leurs liens de famille. L'un et l'autre ont ensuite commis divers délits, au point

(11) Europe, 2012, n° 79, obs. V. Michel.

12 Pour une approche critique de cette solution, v. V. Polat, « Le glissement de la politique jurisprudentielle de la Cour de justice à l'égard des travailleurs turcs », Europe 2012, Etude n° 9.

(13) Et parfois critiquée, V. not. D. Martin, De *Zambrano* à *Dereci* : Le citoyen européen, un être déprimé à la recherche de son identité, RDT 2012. 339 ; pour une étude d'ensemble, v. part. S. Barbou des Places, « La Cour de justice et l'accord d'Ankara : variations jurisprudentielles sur la vocation européenne des travailleurs turcs », in : B. Bonnet (dir.), *Turquie et Union européenne : état des lieux*, Bruylant, 2012, p. 226.

d'être condamnés à de lourdes peines de prison. A la suite de ces condamnations, les juridictions néerlandaises ont, en application de la loi néerlandaise, déclaré les requérants indésirables sur le territoire national et refusé le renouvellement de leur titre de séjour.

Ce sont ces décisions qu'ils contestent l'un et l'autre, en invoquant l'accord d'association et la décision n° 1/80. Etant incarcérés, ils ne peuvent manifestement pas prétendre à la qualité de « travailleurs appartenant au marché régulier de l'emploi ». En revanche, ils peuvent invoquer leur qualité de membre de famille, le premier en tant que mari, le second en tant que descendant. Mais cette qualité était elle-même discutable, dans la mesure où les deux personnes concernées, l'épouse et le père, étaient à la fois de nationalité turque et de nationalité néerlandaise, nationalité obtenue qui plus est avant l'entrée sur le territoire néerlandais des deux requérants. Dès lors, pour les autorités néerlandaises, l'épouse et le père ne peuvent être considérés que comme néerlandais sur le territoire néerlandais. Partant, disaient-elles, les requérants ne pourraient pas se prévaloir de leur qualité de membre de la famille d'un travailleur turc et, de ce fait, ne pourraient pas invoquer l'accord d'association. Ils devraient au contraire être considérés comme ressortissants de pays tiers, comme des étrangers de droit commun, soumis aux règles générales du droit néerlandais des étrangers.

L'enjeu essentiel était donc bien de connaître la nationalité de deux personnes dont ni l'une ni l'autre ne fait partie du litige. La configuration juridique est originale, mais elle permet de ce fait de poser à la Cour une question qu'elle n'a que rarement eu l'occasion d'aborder : celle du conflit de nationalités entre la nationalité d'un Etat membre d'accueil et celle d'un Etat tiers.

En l'espèce, la réponse de la Cour de justice est extrêmement claire : les requérants peuvent bénéficier de la protection que leur assure le droit de l'Union en leur qualité de membre de famille d'un travailleur turc, car ils « peuvent toujours se prévaloir de cette disposition lorsque ce travailleur a acquis la nationalité de l'Etat membre d'accueil tout en conservant la nationalité turque ». En d'autres termes, la nationalité turque doit bien être prise en considération par les autorités néerlandaises, y compris si l'intéressé possède aussi leur propre nationalité.

Il a déjà été remarqué que le droit de l'Union européenne avait profondément remis en cause la solution des conflits de nationalité (14). L'originalité propre de l'arrêt *Kahcevi et Inan* est de traiter de la situation où les nationalités en concours sont celles de l'Etat membre du for et d'un Etat tiers. A notre connaissance, la question ne s'est pas posée souvent et, lorsqu'elle l'a été, la solution donnée était différente. Ainsi dans l'affaire *Mesbah* (CJCE 11 nov. 1999, C-179/98), qui concernait une hypothèse très proche. Il s'agissait en effet à l'époque de savoir si le membre de famille d'un ressortissant belgo-marocain pouvait invoquer l'accord de coopération entre l'Union et le Maroc pour bénéficier du principe d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale. La Cour ne l'avait pas pensé, en estimant que dans la mesure où il s'agissait d'un Etat tiers et qu'aucune liberté de circulation n'était en cause, le droit de l'Union n'imposait pas qu'il soit tenu compte de la nationalité étrangère. Il revenait donc au droit de l'Etat membre de déterminer la nationalité de la personne considérée, en application de ses propres règles de conflit de nationalités. En 1999, donc, la Cour refusait que l'ingérence du droit de l'Union oblige la Belgique à reconnaître à un double national la possibilité de se prévaloir d'une autre nationalité.

(14) Sur ce débat, on permettra de renvoyer à la chronique citoyenneté 2010 : RTD eur. 2010. 617.

Elle décide désormais exactement le contraire. Tel est bien en effet le résultat auquel parvient l'arrêt *Kahcevi et Inan* : les Pays-Bas ne peuvent empêcher une personne de se prévaloir de sa nationalité étrangère au soutien d'un droit particulier. Le résultat est incontestablement intrigant, qui conduit, au nom du droit de l'Union européenne, non seulement à permettre d'invoquer une nationalité étrangère plutôt que celle du for, mais encore à permettre d'invoquer une nationalité extra-européenne plutôt qu'une nationalité européenne, y compris à l'encontre de l'Etat membre dont l'intéressé possède aussi la nationalité.

La comparaison des solutions est évidemment frappante, et il serait tentant de considérer qu'il s'agit d'un revirement de jurisprudence, étendant encore le champ de la remise en cause du principe de primauté de la nationalité du for.

L'interprétation serait pourtant probablement erronée. La Cour, en effet, conteste par anticipation une telle analyse, en procédant elle-même à la comparaison des situations. Celles-ci, dit-elle, seraient différentes en raison de la différence de nature entre les accords d'association UE-Maroc et UE-Turquie. Le premier, en effet, « n'a pas pour objectif de réaliser la libre circulation des ressortissants marocains à l'intérieur de la Communauté, mais tend uniquement à consolider la situation sociale des travailleurs marocains et des membres de leur famille résidant avec eux dans le seul Etat membre d'accueil » (arrêt *Mesbah*, point 36). Le second, en revanche, aurait pour objectif de « réaliser progressivement la libre circulation » et « entend donc créer des conditions favorables au regroupement familial » (arrêt *Kahcevi et Inan*, point 34). Plus largement, l'accord d'association avec la Turquie vise à aligner le statut des travailleurs turcs sur celui des européens, tel n'est pas le cas de l'accord passé avec le Maroc, qui reste dans les cadres plus traditionnels des accords bilatéraux en matière d'immigration. La différence d'objectifs entre les deux accords justifierait donc que dans le premier cas, le droit européen laisse au droit de chacun des Etats membre le soin de régler le conflit de nationalités, alors qu'il imposerait ses propres solutions, et, partant, que soit prise en compte la nationalité étrangère, dans le second. Dès lors, il y a bien pour cette question spécifique du conflit de nationalités une assimilation aux citoyens européens et un refus d'alignement avec la situation des ressortissants des Etats tiers. Où l'on retrouve des régimes juridiques à géométrie variable...

Ce qui est ici recherché, c'est d'abord l'effet utile de la règle de libre circulation, à partir des critères multiples permettant d'attester l'intégration d'un travailleur dans un autre Etat membre. Pour cela, il faut donc déterminer la mesure exacte du lien avec le territoire d'un Etat membre et l'Union toute entière. Le lien d'intégration entre les ressortissants turcs en cause et l'Union européenne doit être apprécié non pas en fonction d'une analyse abstraite des conflits de nationalité, mais bien en fonction d'une analyse concrète et spécifique des droits dont prétendent se prévaloir les personnes en cause. C'est bien, à nouveau, une analyse concrète et finaliste du lien d'intégration, analyse qui explique, *in fine*, ce paradoxe qui fait qu'au nom de l'intégration, l'on oblige les juges néerlandais à prendre en considération une autre nationalité que la leur.

A côté de cette hypothèse particulièrement originale, les autres paraissent beaucoup plus traditionnelles et centrées sur les questions classiques d'entrée et de séjour des travailleurs et de leur famille. Elles n'en confirment pas moins la particularité de la détermination des droits des travailleurs turcs et, partant, de la qualité de leur intégration, qui en est la condition.

Sinon sous l'angle spécifique de l'accord d'association, il ne sera pas ici question de l'affaire *Dereci*. Celle-ci vient s'ajouter aux précédents *Zambrano* et *Mc Carthy* pour

former une trilogie sur laquelle l'essentiel a déjà été dit, y compris dans les colonnes de la présente revue (15). En revanche, un aspect plus mineur et moins commenté de cet arrêt permet de mettre en lumière un mécanisme important du droit de l'Union européenne dans ses rapports avec le droit national : la clause dite de *standstill*, invoquée aussi dans l'affaire *Oguz*.

Par ce mécanisme, les Etats s'interdisent d'introduire « de nouvelles restrictions » concernant l'accès à l'emploi (art. 13 décis. n° 1/80) et la liberté d'établissement et de prestation de services (art. 41, § 1, du protocole additionnel de 1970). Le procédé est original et intéressant. Il permet de régler de façon fine les rapport entre droit de l'Union et droit national dans un domaine où les Etats conservent une importante marge de manœuvre. S'agissant de ressortissants de pays tiers, la crainte est en effet que les règles générales d'immigration des Etats membres soient opposées aux ressortissants turcs et que ceux-ci pâtissent d'un éventuel durcissement des conditions d'entrée et de séjour des étrangers. La clause de *standstill* permet de s'assurer que les travailleurs turcs seront protégés contre d'éventuels changements législatifs.

Telle était exactement la situation dans les affaires *Oguz* et *Dereci* ou, dans les deux cas, les gouvernements nationaux prétendaient s'appuyer sur une loi nationale récente pour refuser des titres de séjour aux demandeurs. Les législations invoquées étaient incontestablement plus restrictives que celles qui étaient en vigueur au moment de l'adoption des textes européens. Pour autant, les gouvernements souhaitaient les voir s'appliquer aux intéressés. Pour le Royaume-Uni, M. Oguz aurait été déchu de son droit d'invoquer la clause de *standstill* en raison d'une fraude de sa part ; pour l'Autriche, la clause de *standstill* ne s'opposait pas à l'application d'une loi certes plus restrictive, mais venue remettre en cause une précédente loi qui, elle, était venue assouplir la réglementation antérieure. Dans les deux cas, se posait donc la question des règles de fonctionnement de ce mécanisme. L'arrêt *Oguz* en fournit presque un mode d'emploi, en affirmant notamment, au point 28 que :

« Une clause de *standstill* [...] opère non pas comme une règle de fond, en rendant inapplicable le droit matériel pertinent auquel elle se substituerait, mais comme une règle de nature quasi procédurale, qui prescrit, *ratione temporis*, quelles sont les dispositions de la réglementation d'un Etat membre au regard desquelles il y a lieu d'apprécier la situation d'un ressortissant turc souhaitant faire usage de la liberté d'établissement ».

Un auteur a finement proposé de rapprocher le mécanisme d'une règle de droit international privé : la clause jouerait comme une règle permettant de déterminer le droit applicable, mais qui fonctionnerait dans le temps plutôt que dans l'espace (16). La comparaison est convaincante et éclairante. Mais il n'en reste pas moins que d'importantes différences subsistent. La règle, tout d'abord, est d'un maniement plus délicat qu'une règle de conflit classique, puisqu'elle oblige à une comparaison entre le contenu de la loi nouvelle et celui de la loi ancienne pour savoir précisément si de « nouvelles restrictions » ont été introduites. Elle conduit donc à complexifier passablement le droit des étrangers, qui l'est pourtant déjà bien assez. Mais surtout, elle se distingue d'une règle de conflit de lois car elle a un très important effet matériel, puisqu'elle tend nécessairement vers un assouplissement progressif de la situation des travailleurs turcs. La clause de *standstill* telle qu'interprétée par la Cour interdit en effet de revenir sur tout assou-

(15) V. part., S. Platon, Le champ d'application des droits du citoyen européen après les arrêts *Zambra-no*, *Mc Carthy* et *Derci*, RTD eur 2012. 23.

(16) J.-Y. Carlier, *op. cit.*, n° 20.

plissement, même si la modification subséquente ne conduit pas à une solution plus sévère que celle qui existait au moment de l'adoption de la clause. Plus concrètement, si une première loi vient assouplir la législation, puis qu'une seconde loi vient la durcir, il y aura une « nouvelle restriction », même si la seconde loi n'est pas plus sévère que la situation initiale.

Pour la Cour (point 93) :

« constitue une “nouvelle restriction” un durcissement d'une disposition qui prévoyait un assouplissement de la disposition applicable aux conditions d'exercice de la libre circulation des travailleurs turcs au moment de l'entrée en vigueur de la décision n° 1/80 dans le territoire de l'Etat membre concerné, même lorsque ce durcissement n'aggrave pas les dites conditions par rapport à celles résultant de la disposition applicable au moment de l'entrée en vigueur de la décision n° 1/80 dans le territoire de cet Etat membre ».

Il y a bien un effet cliquet à la clause. Toute nouvelle avancée constituera désormais le socle minimum de protection, qu'il sera interdit ensuite de remettre en cause. C'est bien un mécanisme protecteur pour les intéressés qui, sans dépouiller les Etats membres de leur compétence, en limite fortement l'exercice. L'objectif général de l'accord d'association est de mettre en place progressivement une liberté totale de circulation pour les travailleurs turcs. Une telle liberté passe pour le législateur comme pour la Cour, par une intégration durable dans la société de l'Etat d'accueil, qui implique à son tour un assouplissement des politiques migratoires. Dans ce processus, la clause de *standstill* joue incontestablement un rôle majeur. Elle permet de construire progressivement ce lien d'intégration ; un lien qui ne fait que se renforcer avec le temps, car il avance au rythme lent, mais irrémédiable, des modifications législatives dans chacun des 27 Etats membres. Même si l'interprétation qu'en donne la Cour est extensive, c'est bien le législateur qui a forgé ce système par lequel l'intégration se construit progressivement.

Mais c'est bien à la Cour qu'il reviendra de clore cette chronique, par l'étude de deux arrêts plus classiques, les arrêts *Unal* et *Dülger*. Ceux-ci portent sur des questions de droit au séjour et au travail de membres de la famille de travailleurs turcs.

De l'affaire *Unal*, on ne dira qu'un mot. Elle concernait un ressortissant turc dont le concubinage avec une Néerlandaise avait permis d'obtenir titre de séjour et autorisation de travail. Ce concubinage ayant pris fin, les autorités néerlandaises souhaitaient lui retirer rétroactivement ce titre. Entre temps, toutefois, le ressortissant turc avait trouvé un travail et travaillé effectivement pendant plus d'un an. Dès lors, il prétendait obtenir le droit au renouvellement de son contrat de travail auprès du même employeur, en application de l'article 6-1 de la décision n° 1/80. La difficulté venait du caractère rétroactif du retrait, qui faisait remonter l'interruption de la légalité du séjour au milieu de la première année d'emploi. Dès lors, l'alternative était entre faire prévaloir le caractère rétroactif du retrait, qui conduisait à estimer que le ressortissant turc n'avait pas accompli « un an d'emploi régulier » ou la réalité de la situation de M. Unal, qui avait effectivement travaillé plus d'un an, sous couvert d'un titre de séjour qui, à l'époque de l'emploi, n'était pas retiré. Entre ces deux solutions, la Cour tranche résolument en faveur de la seconde. La seule condition exigée par l'article 6-1 est celle d'un emploi régulier de plus d'un an. Aucune autre condition ne saurait être ajoutée sans que cela revienne à ouvrir la possibilité à un Etat membre de « modifier unilatéralement la portée du système d'intégration progressive des ressortissants turcs sur le marché de l'emploi de l'Etat membre d'accueil » (point 42). Les exigences de l'intégration conduisent ici à tenir compte de la réalité de la situation d'emploi. Les Etats gardent la main sur l'entrée sur

leur territoire d'un ressortissant turc. Mais une fois celui-ci installé et après l'écoulement d'une année de travail, alors les droits de celui-ci commencent à se cristalliser, car le lien d'intégration commence à produire tous ses effets.

C'est encore la même optique intégrationniste qui est prise par la Cour dans l'arrêt *Dülger*. Celui-ci, en effet, confirme le rapprochement entre la situation des travailleurs turcs et celle des travailleurs européens en étendant la notion de « membre de la famille » à des ressortissants extra européens. Mme Dülger, en effet, est Thaïlandaise et prétend avoir acquis, conformément à l'article 7 de la décision n° 1/80, le droit de séjourner et de travailler sur le territoire de l'Union en sa qualité d'épouse d'un travailleur turc. Cette qualité lui est refusée, le gouvernement allemand prétendant qu'elle est réservée aux personnes de nationalité turque. La Cour, pourtant, donne tort aux autorités allemandes, en s'appuyant sur une justification centrée sur l'objectif d'intégration de l'accord d'association. Celui-ci entend en effet « renforcer l'insertion durable du migrant turc dans l'Etat membre d'accueil en accordant au membre de la famille concerné, après trois années de résidence régulière sur le territoire de cet Etat membre, la possibilité d'accéder lui-même au marché du travail » (n° 40). Dès lors, « le but essentiel ainsi poursuivi est de consolider la position de dudit membre de la famille, lequel se trouve, à ce stade, déjà régulièrement intégré à l'Etat membre d'accueil, en lui donnant les moyens de subvenir à ses besoins » (*ibid.*). Partant, et exactement comme pour les travailleurs de l'Union auxquels ils sont comparés, les travailleurs turcs doivent se voir reconnaître un droit au regroupement familial très large car « s'agissant d'un moyen indispensable pour permettre la vie en famille, le regroupement familial [...] contribue tant à améliorer la qualité de leur séjour qu'à leur intégration dans ces Etats et, de ce fait, favorise la cohésion sociale de la société concernée ». D'autres arguments sont encore invoqués au soutien de cette position, tirés d'une comparaison avec le règlement sécurité sociale ou la protection du droit fondamentaux.

A nouveau, on voit combien l'objectif d'intégration est ici celui qui sert de justification à l'interprétation de la règle. Intégration du travailleur turc, mais aussi de celle de sa famille, y compris extra-européenne. L'écoulement du temps n'a ici fait que renforcer la vigueur des droits de l'épouse, au point que désormais le droit au séjour de Mme Dülger n'est même plus affecté par son divorce, c'est-à-dire à la rupture du lien qui lui permet de bénéficier d'un statut protecteur. Ayant passé plus de trois ans sur le territoire, elle a acquis un droit qui ne peut plus désormais lui être retiré que dans les conditions restrictives de l'accord d'association. Le lien d'intégration s'est formé, la Cour en tire donc les conséquences juridiques.



Le régime juridique des personnes sur le territoire de l'Union prend donc des formes qui peuvent varier d'un individu à l'autre. Pour construire ce régime, le législateur européen a mis en place un accès progressif à certains droits, dépendants de la force du lien d'intégration dans la société d'accueil. Pour mettre en œuvre ce régime, la Cour pour sa part a donné un contenu plus concret et plus juridique à cette notion de lien d'intégration, qui n'est pas toujours très aisée à déchiffrer. Elle est pourtant essentielle, car selon la force de ce lien d'intégration, des conditions plus ou moins favorables de séjour peuvent ériger les intéressés, tel ou tel avantage social peut leur être conféré ou refusé, et des règles aussi fortement ancrées dans les considérations de souveraineté nationale telles que celles sur le conflit de nationalités peuvent être profondément modifiées.

L'aberrante complexité du droit des étrangers est très fréquemment dénoncée en France. Il est certain que l'introduction du droit de l'Union européenne n'est pas de nature à simplifier la situation. En revanche, l'apport spécifique du droit européen sera peut-être de tenir compte précisément des liens qui unissent une personne – un citoyen européen, un ressortissant turc voire même dans certaines situations, des ressortissants des pays tiers – et un Etat membre, pour en faire découler un régime juridique particulier. La démarche avait déjà été inaugurée par la Cour européenne des droits de l'homme, lorsqu'elle met en balance les droits fondamentaux des individus et les politiques migratoires. La particularité de l'Union européenne sera peut-être de généraliser cette démarche au-delà de la seule protection des droits fondamentaux. Concret et fluide, variable en fonction des droits demandés, le lien d'intégration permettra de tenir effectivement compte des liens d'un individu avec un Etat et de déterminer l'ampleur de ses droits. En cela, et même s'il est d'un maniement délicat, il apparaît comme un critère de rattachement pertinent, assez nouveau et peut-être susceptible d'être généralisé à d'autres domaines, notamment au droit international privé de la famille, où le rattachement par la nationalité est en train de tomber progressivement en désuétude. Si tel était le cas, la Cour de justice aurait alors à nouveau fait œuvre pionnière.
